

Deutsche Ostpolitik: ist eine Partnerschaft mit Polen möglich?

Meister, Stefan

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Meister, S. (2011). *Deutsche Ostpolitik: ist eine Partnerschaft mit Polen möglich?* (DGAP-Analyse kompakt, 7). Berlin: Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V.. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-363035>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

DGAPanalyse

kompakt

Prof. Dr. Eberhard Sandschneider (Hrsg.)
Otto Wolff-Direktor des Forschungsinstituts der DGAP e.V.

September 2011 N° 7
ISSN 2191-4869

Deutsche Ostpolitik

Ist eine Partnerschaft mit Polen möglich?

von Stefan Meister



Deutsche Gesellschaft
für Auswärtige Politik e.V.

Deutsche Ostpolitik

Ist eine Partnerschaft mit Polen möglich?

von Stefan Meister

Deutschlands Ostpolitik ist traditionell stark auf Russland ausgerichtet, weshalb die Beziehungen zu Moskau auch die deutschen Strategien gegenüber den Staaten der Östlichen Partnerschaft (ÖP) beeinflussen. Diese Politik schwächt alternative Ansätze in der EU gegenüber den postsonjetischen Staaten und eine Nachbarschaftspolitik, die die Transformation in den ÖP-Ländern unterstützen möchte. Deutsche Ostpolitik sollte sich stärker an die ÖP-Staaten wenden, denn der Einfluss von »bad governance« in diesen Ländern, ihre Wichtigkeit für den Öl- und Gastransit sowie die Bedeutung von erfolgreicher EU-Politik in der Nachbarschaft für deren Glaubwürdigkeit auf der internationalen Bühne sind für die gesamte EU wichtig. Deutschland hat zwar in der Vergangenheit eine aktive Rolle bei der Entwicklung von Konzepten für postsonjetische Staaten gespielt (z. B. ENPplus, Zentralasien-Strategie, Black Sea Synergy). Doch die Dominanz Russlands in der deutschen Ostpolitik und die eingeschränkte Kooperation mit anderen Mitgliedstaaten hinsichtlich der ÖP-Länder behindern den Erfolg der östlichen EU-Nachbarschaftspolitik.

Hintergrund

In den vergangenen Jahren war eine Normalisierung des deutsch-russischen Verhältnisses zu beobachten: Deutschland hat sich von einer besonderen Partnerschaft mit Russland entfernt und bettet seine Ostpolitik verstärkt in EU-Strukturen ein. Nüchternheit ersetzte die engen persönlichen Beziehungen zwischen Boris Jelzin und Helmut Kohl sowie Wladimir Putin und Gerhard Schröder. Die Europäische Union ist zu einem wichtigen Rahmen deutscher Ostpolitik geworden. Ein Beispiel ist das dritte Energiepaket der EU, das eine immer größere Rolle in den Beziehungen deutscher Energieunternehmen und Gazprom spielt. Ebenso ist die deutsche Modernisierungspartnerschaft Teil der EU-Politik geworden. Jedoch ohne aktive EU-Mitgliedstaaten mit gemeinsamen Interessen wird die europäische Nachbarschaftspolitik nicht an Bedeutung gewinnen. Da der Aufbau des Europäischen Auswärtigen Dienstes die gemeinsame EU-Außenpolitik eher geschwächt hat, sind es zurzeit Koalitionen verschiedener Mitgliedstaaten, die die Nachbarschafts- und Außenpolitik der Union maßgeblich bestimmen.

Mit dem Regierungswechsel in Deutschland im Jahr 2009 haben das Interesse sowie die Kompetenz

hinsichtlich der Russland- und Ostpolitik abgenommen: Parlamentarier und Staatssekretäre mit Russland- und Ost-Expertise haben den Bundestag und das Auswärtige Amt verlassen. Die globale Finanzkrise, die Eurokrise und andere Themen sind wichtiger geworden als die östliche Nachbarschaft. Doch auch wenn Ostpolitik keine Priorität für die aktuelle Regierung ist, führt diese trotz lauter Ankündigungen die Traditionen der Vorgängerregierungen in Bezug auf die östliche Nachbarschaft fort. Der Koalitionsvertrag zwischen CDU/CSU und FPD benennt Russland nicht mehr als strategischen Partner, sondern »als wichtigen Partner bei der Bewältigung von regionalen und globalen Herausforderungen«. Die Koalition möchte den Modernisierungskurs in Russland unterstützen und sich auf Defizite in den Bereichen Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit konzentrieren. Laut Koalitionsvertrag verfolgt die Regierung zudem das Ziel, besonders die Interessen anderer östlicher Nachbarn in den Fokus nehmen.¹ Polen wird als wichtiger Partner in der EU beschrieben und als unentbehrlich für die Beziehungen mit der östlichen Nachbarschaft. Die Wiederbelebung des Weimarer Dreiecks (mit Polen und Frankreich), 2008 begonnen unter Außenminister Frank-Walter Steinmeier, wird außerdem als Schwerpunktthema der Regierung bezeichnet.

Ziele

Es gibt jedoch keine neuen Konzepte für die ÖP-Staaten und Russland. Trotz wachsender Herausforderungen in diesen Staaten – wie beispielsweise die brutale Reaktion des weißrussischen Regimes nach der Präsidentenwahl 2010, die Rückkehr eines autoritären Führungsstils in der Ukraine unter Präsident Viktor Janukowitsch und die mangelnde Unterstützung für die Nabucco-Pipeline (die aufgrund des Kernenergieausstiegs in Deutschland sogar noch wichtiger geworden ist) – war die deutsche Regierung nicht gewillt, die Östliche Partnerschaft zu einem Hauptthema ihrer Politik zu machen. Die Modernisierungspartnerschaft mit Russland wurde von der vorherigen großen Koalition aus CDU/CSU und SPD übernommen. Sie hat ihren Ursprung im Konzept der »Annäherung durch Verflechtung«, das vom Planungsstab des Auswärtigen Amtes unter dem sozialdemokratischen Außenministers Steinmeier entwickelt und dann, nachdem Dmitrij Medwedew Wladimir Putin als Präsidenten Russlands 2008 abgelöst hatte, zur »Modernisierungspartnerschaft« weiterentwickelt wurde. Steinmeier betonte in einer Rede im Mai 2008 in Jekaterinburg die verschiedenen Kooperationsfelder, die auch heute noch relevant sind: Energie- und Klimapolitik, Gesundheitspolitik, Infrastruktur, Bildung, Wissenschaft und öffentliche Verwaltung.

Angela Merkel sprach bei den deutsch-russischen Regierungskonsultationen im Oktober 2008 in St. Petersburg von einer »Innovationspartnerschaft«. Ziel dieses Konzepts ist eine Zusammenarbeit, die langfristig die globale Wettbewerbsfähigkeit beider Länder sichern soll.

Die deutsche Wirtschaft und Lobbyorganisationen wie der Ost-Ausschuss der Deutschen Wirtschaft beeinflussen nach wie vor politische Entscheidungsträger und haben weit reichende Bedeutung für Deutschlands Beziehungen mit Russland und anderen postsowjetischen Staaten. Zugleich bringt der Ost-Ausschuss aber auch politisch relevante Themen auf die Tagesordnung. Beispielsweise präsentierte die Organisation im Juli 2011 ein Positionspapier, das die Abschaffung von Visumsbeschränkungen zwischen der EU, Russland und

einigen östlichen Nachbarstaaten befürwortet – ein Thema, das für das Verhältnis der Union mit ihren Nachbarn im Osten von enormer Bedeutung ist.² Für die russische Regierung hat die Lockerung oder Aufhebung von Visumsbeschränkungen einen hohen Stellenwert in den Beziehungen zur EU. Die meisten Experten sind sich einig, dass eine Visaerleichterung nur geringe negative Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt hätte. Hingegen würden eine erleichterte Ein- und Ausreise viele Vorteile für die wirtschaftliche Zusammenarbeit sowie den politischen Wandel in der Region bringen. Jedoch befürchten deutsche Entscheidungsträger, insbesondere im Bundestag und im Innenministerium, dass Wähler sie für eine Lockerung der Visumsbeschränkungen mit Osteuropa abstrafen könnten. Das Auswärtige Amt ist sich dieses Widerspruchs bewusst und bemüht sich, eine Debatte über die Vorschläge zu mehr Reisefreiheit anzutreiben.

Russland ist der größte Öl- und Gasversorger für die Bundesrepublik: Von dort kamen 2010 rund 35 Prozent der Öl- sowie 40 Prozent der Erdgasimporte. Die deutsche Nachfrage nach Erdgas wird mit dem beschlossenen Ausstieg aus der Kernkraft steigen. Das wiederum ist von Interesse für Gazprom, welches Deutschland zum nördlichen Drehkreuz für die Energieversorgung der EU ausbauen und an deren Endverbrauchermarkt verdienen möchte. Ein Memorandum zur Gründung eines »Joint Venture« zur Energieproduktion wurde zwischen Gazprom und RWE im Juli 2011 unterzeichnet. Weitere deutsche Energiefirmen wie E.ON haben langfristige Kooperationen mit dem russischen Staatskonzern aufgebaut. Jedoch sind sowohl die deutsche Regierung als auch die Unternehmen skeptisch gegenüber einer zu starken Abhängigkeit von einem Rohstofflieferanten. In diesem Sinne lehnte Kanzlerin Merkel den von Präsident Medwedew bei den Regierungskonsultationen im Juli 2011 vorgeschlagenen Bau eines dritten Stranges für die Ostsee-Pipeline ab.³

Deutschlands Rolle als Russlands wichtigster Wirtschaftspartner hat seit 2007 abgenommen, aber die ökonomischen Beziehungen sind noch immer von großer Bedeutung für beide Seiten. 2010 exportierte nur China mehr Güter nach Russland als die Bundesrepublik (China mit 17 Prozent aller

russischen Importe gegenüber 11,7 Prozent durch Deutschland; an dritter Stelle folgt die Ukraine mit 6,1 Prozent). Ebenso steht Deutschland an dritter Stelle als Importeur russischer Güter (hinter den Niederlanden und Italien) und an vierter Stelle bei den Direktinvestitionen (hinter Zypern, den Niederlanden und Luxemburg).⁴ Für die Bundesrepublik spielt Russland hingegen eine eher geringe Rolle im Außenhandel: Russland war 2010 an 13. Stelle bei den deutschen Exporten (2,7 Prozent; noch hinter Polen und Tschechien) sowie auf Rang 10 bei den Importen (3,9 Prozent).⁵ Die deutsche Wirtschaft ist weiterhin frustriert vom Investitionsklima in Russland. Speziell kleine und mittelständische Unternehmen haben Probleme mit dem Zugang zum russischen Markt und der fehlenden Rechtsstaatlichkeit. Der Einfluss des Staates auf die russische Wirtschaft ist das Haupthindernis für eine Vertiefung der wirtschaftlichen Beziehung und einer echten Modernisierungspartnerschaft.

Im Bereich der Sicherheitskooperation mit Russland kommt der Konfliktlösung in der postsowjetischen Nachbarschaft eine Schlüsselrolle in den deutsch-russischen Beziehungen zu. Der so genannte Meseberg-Prozess wurde von Kanzlerin Merkel und Präsident Medwedew im Juni 2010 ins Leben gerufen. Ziel ist es, durch die Schaffung eines EU-Russland-Sicherheitsrats Russlands Unterstützung bei der Lösung des Transnistrien-Konfliktes mit der Republik Moldau zu erhalten. Es ist sicher den Versuch wert, in einem »bargaining« Russland für eine Konfliktlösung im postsowjetischen Raum zu gewinnen. Doch dieses Angebot war weder mit den europäischen Partnern abgestimmt noch gab es eine klare Strategie. Es sind weder Zielvorgaben noch eine »road map« zur Lösung des Konfliktes festgelegt worden, und über ein Jahr nach dem Beginn der Initiative sind die Resultate begrenzt. Anstatt die Instrumente für Konfliktlösungen im Kontext der EU-Nachbarschaftspolitik zu stärken, versucht die Bundesregierung mit Russland einen Deal über die Lösung eines Konfliktes in einem postsowjetischen Land abzuschließen.

Beurteilung

Trotz der Ankündigung der derzeitigen Bundesregierung, dass kleine osteuropäische Staaten einen wichtigen Platz in der deutschen Ostpolitik einnehmen werden, ist dies nicht eingetreten. Gerade weil die Ostpolitik keine Priorität besitzt, ist der »Russia first«-Ansatz der Vorgängerregierungen die Dominante in der deutschen Außenpolitik. Gegenüber Russland und den ÖP-Staaten verfolgt Berlin weiterhin einen elitezentrierten Strategieansatz. Einerseits versucht sie bilaterale Abkommen wie das Meseberg-Memorandum mit der russischen Führung zu treffen, andererseits ist Berlin nicht an einer zu engen Beziehung mit Moskau interessiert. Diese Lücke zwischen Theorie und Realität wird auch im Verhältnis zu Polen deutlich: Zwar hat sich die Kommunikation mit dem Nachbarland verstärkt (beispielsweise im Rahmen des Weimarer Dreiecks oder im Kontext eines neuen Dialogs Deutschland-Polen-Russland), jedoch fehlt es weiterhin an Gemeinsamkeiten in der Ostpolitik. Während polnische Politik sich vorrangig auf die ÖP-Staaten konzentriert, ist für Deutschland der Dreh- und Angelpunkt seiner Ostpolitik weiterhin Russland.

Doch Russland ist der falsche Partner, um ausbleibende Reformen und anhaltende Konflikte in postsowjetischen Staaten anzugehen. Ganz im Gegenteil versucht Russland die Schwächen dieser Staaten zu nutzen, um seinen eigenen Einfluss zu festigen. Deutschland und die EU sind an guter Regierungsführung in ihrer östlichen Nachbarschaft interessiert, einschließlich Rechtsstaatlichkeit, offener Märkte und friedlicher Konfliktlösungen. Russland hingegen will informelle Netzwerke, abhängige Wirtschaftsbeziehungen und den Erhalt des Status quo. Deshalb ist die stärkere Trennung der Politik gegenüber Russland einerseits und den ÖP-Ländern andererseits in einem zweigleisigen Ansatz die Voraussetzung für erfolgreiche EU-Ostpolitik. Dieser Ansatz stünde zudem in Einklang mit polnischer Ostpolitik und wäre vorteilhaft für die langfristigen Interessen der EU, den demokratischen Wandel in den ÖP-Staaten zu beeinflussen.

Thesen

- Der derzeitigen deutschen Regierung mangelt es an Engagement und Interesse an Ostpolitik, was weder zu einer konsequenten Modernisierungspartnerschaft mit Russland noch zu verstärkten Aktivitäten gegenüber den ÖP-Ländern führt. Dabei bedarf es einer Koalition aus interessierten Mitgliedstaaten (wie Deutschland und Polen), um die EU-Ostpolitik als gemeinsames europäisches Projekt im Rahmen eines zweigleisigen Ansatzes gegenüber Russland und den ÖP-Staaten zu reformieren.
- Entgegen der politischen Realität versucht die Bundesrepublik weiterhin, mit Russland bei der Reform der gemeinsamen Nachbarschaft zu kooperieren. Konfliktlösungen im postsowjetischen Raum sowie die Unterstützung demokratischer Transformationen der ÖP-Staaten liegen nicht im Interesse Russlands und können auch zu Konflikten zwischen Berlin/Brüssel und Moskau führen. Russland und Deutschland/die EU haben einige gemeinsame Interessen (Energie, Wirtschaft), aber wenn es divergierende Interessen (besonders in der postsowjetischen Region) gibt, bedarf es klarer Aussagen und wo notwendig auch Auseinandersetzungen.
- Der deutschen Modernisierungspartnerschaft mit Russland fehlen abgesehen von der Ostsee-Pipeline große strategische Projekte. Es ist in erster Linie eine Politik der kleinen Schritte und des guten Willens. Fehlende Rechtsstaatlichkeit und der Einfluss des russischen Staates auf die Wirtschaft sind Haupthindernisse für eine echte Modernisierungspartnerschaft mit Russland.
- Polen sollte seine Politik der Normalisierung mit Russland fortsetzen und die Wichtigkeit der EU-Integration der ÖP-Länder herausstellen. Unter den politischen Führern in Polen sollte es keinen Wettstreit darüber geben, wer die beste Beziehung zu den östlichen Nachbarn besitzt. Vielmehr sollten alle Beteiligten an einem Strang ziehen. Eine klares Kooperations- und Kommunikationsangebot an die ÖP-Staaten und anderen EU-Mitgliedstaaten ist nötig. Deutschland sollte das »window of opportunity« nutzen und mit Polen nicht nur mit Blick auf Russland, sondern auch auf die ÖP-Staaten enger zusammenarbeiten.

Dr. Stefan Meister, Zentrum für Mittel- und Osteuropa der Robert Bosch Stiftung, Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP).

Anmerkungen

- 1 Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP, S. 119-120, <<http://www.cdu.de/doc/pdfc/091026-koalitionsvertrag-cducu-fdp.pdf>> (abgerufen am 19.9.2011).
- 2 Ost-Ausschuss der Deutschen Wirtschaft, Wege zur Visa-Freiheit. Positionspapier des Ost-Ausschusses der Deutschen Wirtschaft, Berlin, Juli 2011.
- 3 Merkel sagt nein zum dritten Nordstream-Strang, RIA-NOVOSTI, 20.7.2011, <<http://de.rian.ru/world/20110720/259824961.html>> (abgerufen am 19.9.2011).
- 4 Gerade Zypern und Luxemburg sind Länder, aus denen russische Unternehmen in ihr Land reinvestieren. Deutschlands Rolle als »echter« Auslandsinvestor ist daher umso wichtiger.
- 5 Ost-Ausschuss der Deutschen Wirtschaft, Russische Föderation, Februar 2011, <<http://www.ost-ausschuss.de/russland>> (abgerufen am 19.9.2011).

Die DGAP trägt mit wissenschaftlichen Untersuchungen und Veröffentlichungen zur Bewertung internationaler Entwicklungen und zur Diskussion hierüber bei. Die in den Veröffentlichungen geäußerten Meinungen sind die der Autoren.

Herausgeber:

Prof. Dr. Eberhard Sandschneider, Otto Wolff-Direktor des Forschungsinstituts der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V. | Rauchstraße 17/18 | 10787 Berlin | Tel.: +49 (0)30 25 42 31-0 | Fax: +49 (0)30 25 42 31-16 | info@dgap.org | www.dgap.org | www.aussenpolitik.net
© 2011 DGAP